

## 19 Conflict en conflictbeheersing in perspectief

*E.R. Muller, G.E. Frerks en B.A. de Graaf*

### 19.1 Inleiding

“Conflicten zijn eeuwenoud en doen zich overal voor. Niet alleen tussen individuen onderling, maar in toenemende mate ook tussen organisaties en staten. Voorbeelden zijn nauwelijks nodig; elke dag staan de kranten er mee vol. Onderscheid in historische perioden wordt vaak gemaakt op basis van conflicten. Hoogte- en dieptepunten in levens van mensen hebben vaak een relatie met conflicten. De toekomst zal ook gekenmerkt worden door conflicten. Conflicten zijn dan ook voor wetenschap een aantrekkelijk onderwerp; conflicten zullen er altijd zijn; je kan conflicten van vele kanten bestuderen en de enige echte oplossing van conflicten bestaat niet. Conflicten zijn dan ook in de afgelopen eeuwen een dankbaar onderwerp van studie geweest.”<sup>1</sup>

In dit handboek zijn de vele verschillende aspecten van conflict en conflictbeheersing behandeld. De brede verzameling aan hoofdstukken toont de diversiteit waarmee vanuit verschillende achtergronden en wetenschappen gekeken kan worden naar conflict en conflictbeheersing zowel in Nederland als in het buitenland. Wij hopen dat we met deze bundeling van hoofdstukken de lezer een beeld gegeven hebben van de mogelijkheden waarmee naar conflict en conflictbeheersing gekeken kan worden. De diversiteit van beelden en perspectieven bieden wat ons betreft de meerwaarde van dit handboek. Er bestaat niet één overkoepelende theorie of beeld van conflict en conflictbeheersing op alle drie de niveaus (micro, meso en macro). Eenvoudige oplossingen voor conflicten bestaan over het algemeen evenmin. Het is goed dat deze brede verzameling aan beelden en inzichten in conflict en conflictbeheersing bij elkaar zijn gebracht.

Aan het eind van dit boek proberen wij als redactie enkele rode draden te trekken. Vanwege de hierboven genoemde diversiteit is het echter ondoenlijk om een samenvatting te geven van de inzichten die in de afzonderlijke hoofdstukken aan de orde komen. In dit slothoofdstuk proberen wij dan ook niet zozeer een samenvatting te geven maar enkele handreikingen te doen over de optimale invulling van conflictbeheersing. Dit doen wij in de vorm van stellingen voor optimale conflictbeheersing. Deze stellingen zijn geen samenvatting of conclusie van dit handboek

<sup>1</sup> Muller 2001, p. 9.

maar geven de inzichten weer van de redactie over wat zij belangrijk vinden met betrekking tot conflict en conflictbeheersing. Het is ontegenzeggelijk de keuze van de redactie die ten grondslag ligt aan de formulering van de stellingen. Deze stellingen of aanbevelingen dienen echter wel in perspectief geplaatst te worden.

## 19.2 Conflicten zijn vanuit vele perspectieven te benaderen

In de inleiding van dit hoofdstuk is dit al kort geduid. Conflicten kunnen vanuit vele perspectieven worden benaderd. In dit handboek zijn daar in de afzonderlijke hoofdstukken ook vele voorbeelden van gegeven. Conflicten kunnen vanuit lokaal, regionaal, nationaal of internationaal perspectief beschreven en beoordeeld worden. Conflicten kunnen juridisch, economisch, sociologisch, politologisch, organisatiekundig, psychologisch en vanuit vele andere wetenschappen geduid worden. Conflicten kunnen zich richten op het niveau van het individu, de groep, de organisatie, de staat of zelfs de wereld. Theorieën over conflicten bieden geheel verschillende verklaringen voor het ontstaan en verloop van conflicten. Conflicten kunnen verschillen naar plaats, tijd en cultuur. Ze kunnen bewust zijn gecreëerd, in scene zijn gezet om politieke macht te behouden of te verkrijgen, om directe materiële belangen te bevredigen. Het kunnen ook expressieve conflicten zijn, die meer ‘spontaan’ zijn ontstaan. Het kan gaan om conflicten die zich zelden voordoen of die zich zeer regelmatig voordoen. Actoren kunnen een intensieve of juist heel geringe ervaring met conflicten hebben. Het kan gaan over beschrijvende, toepassingsgerichte, normatieve of analyserende perspectieven ten aanzien van conflicten. Conflicten kunnen gaan over fundamentele waarden en normen, maar ook over eenvoudige dagelijkse beslommeringen. De diversiteit is groter dan hier kan worden weergegeven. “Conflict Studies is een hybride veld, dat theoretische concepten, methodes en ideeën verenigt met een directe oriëntatie op de beroepspraktijk van diplomaten, activisten, bemiddelaars en conflictoplossers in de internationale, politieke arena. Het is een domein dat een amalgaam van academische benaderingen en disciplines combineert met praktische ‘tips and tricks of the trade’ en tegelijkertijd ook een eigen kritiek ontwikkelde, ‘Critical Conflict Studies’, of ‘Critical Security Studies’.”<sup>2</sup>

De vraag is dan natuurlijk als er een dergelijke mate van diversiteit aan conflicten en perspectieven bestaat in hoeverre er dan nog van een zekere gelijkvormigheid sprake kan zijn. Een conflict heeft betrekking op de tegenstelling tussen individuen en groepen die voortkomt uit gepercipieerde verschillen in belangen

<sup>2</sup> De Graaf in hoofdstuk 1 van dit handboek.

of waarden. De tegenstelling vormt vaak een van de meest dominante aspecten van het conflict. Het is dus belangrijk te kijken naar de oorzaak van conflicten namelijk de gepercipieerde verschillen in belangen of waarden. Dit maakt het ook noodzakelijk om de (gepercipieerde) verschillen vanuit de perspectieven van de strijdende partijen te benaderen. Voor de conflictpartners heeft het weinig zin om het conflict te definiëren vanuit slechts één perspectief aangezien dan naar alle waarschijnlijkheid de verschillen onvoldoende tot uiting kunnen komen. Naast de oorspronkelijke oorzaken is ook de conflictdynamiek van belang. Conflicten veranderen door wat er in het conflict zelf gebeurt. Niet zelden treedt er hierdoor een verharding van de posities op, terwijl er soms ook een patstelling of een zekere 'conflictmoedigheid' kunnen ontstaan, die weer openingen bieden voor een oplossing.

Al met al is het naar ons oordeel dan ook van groot belang dat er een brede diversiteit aan perspectieven met betrekking tot conflict bestaat. Deze brede diversiteit maakt het mogelijk om de verschillende kanten van het conflict te duiden en te tonen. Bij belangen of waarden gaat het om zaken die de betrokkenen direct en veelal diep raken, maar ook de verliezen en het lijden veroorzaakt door conflicten laten diepe sporen na. Een diversiteit aan perspectieven maakt het dan mogelijk om de verschillende aspecten van conflicten te duiden en daarmee voor de betrokkenen beter inzichtelijk te maken. Idealiter draagt de diversiteit bij aan de oplossing of beheersing van het conflict.

Wij zijn dan ook geen voorstander van het hanteren van één enkele theorie van conflict en conflictbeheersing. Naar ons oordeel kan een dergelijke theorie niet bestaan vanwege de complexiteit en diversiteit van het begrip conflict zelf. Een 'wicked problem' vergt een minstens net zo rijke en complexe 'wicked' benadering. Maar het is ook onwenselijk omdat conflictenbeheersing juist gebaat is bij een brede verzameling aan perspectieven zodat voor dat specifieke conflict en die specifieke betrokkenen het juiste perspectief gekozen kan worden. Eenvoudige oplossingen voor complexe conflicten bestaan niet. De lange rij aan how-to-do-it-boeken op het terrein van conflictbeheersing bieden vaak nu juist niet de gewenste oplossing. Het vanuit meerdere kanten bekijken en beoordelen van conflicten is naar ons oordeel een van de verworvenheden van de wijze waarop de kennis en wetenschap over conflicten en conflictbeheersing kan bijdragen.

### 19.3 Aanbevelingen voor optimale conflictbeheersing

Het is duidelijk dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen conflicten en ook tussen vormen van conflictbeheersing. Hierboven is dat al duidelijk geworden. Cruciaal echter is dat voor het denken en handelen met betrekking tot conflicten en conflictbeheersing ook overeenkomsten bestaan en er dus lessen kunnen worden getrokken. Deze overeenkomsten zitten niet alleen in de definitie van conflicten die hierboven is gegeven. De belangrijkste overeenkomsten tussen conflicten zitten niet zozeer in de inhoud maar in het proces.

Er bestaan vanzelfsprekend weer vele indelingen van door welk proces conflictpartners heengaan. Het gaat ons niet zozeer om de beschrijving van deze volgorde van stappen of fasen in het proces. Cruciaal is naar ons oordeel dat het conflictproces voor alle typen conflicten kenmerkende elementen heeft die nageenog steeds weer terugkeren en die daarmee ook aangrijpingspunten bieden voor oplossingen en vormen van conflictbeheersing.

Om de conflictbeheersing beter vorm te kunnen geven, gebruiken wij een indeling in fasen en thema's die intensief wordt gebruikt in het denken en doen met betrekking tot crisisbeheersing:

- preventie;
- planning;
- respons;
- nafase.

Er zijn de nodige parallellen te trekken tussen crises en conflicten en tussen crisisbeheersing en conflictbeheersing. Bij crises gaat het om bedreiging van fundamentele waarden en normen waarbij onder hoge tijdsdruk tot beslissingen gekomen moet worden. Een conflict heeft betrekking op de tegenstelling tussen individuen en groepen die voortkomt uit gepercipieerde verschillen in belangen of waarden, in *basic human needs*. Crisisbeheersing en conflictbeheersing gaan eerst en vooral om de wijze waarop die onderliggende waarden worden blootgelegd, waarop de knelpunten worden geïdentificeerd, en waarop het daaropvolgende proces van besluitvorming en onderhandeling vorm krijgt. Het proces van beslissen is bij beide vormen van beheersing een cruciaal onderdeel.

Eerder formuleerde Muller honderd aanbevelingen voor optimaal crisismanagement.<sup>3</sup> In de rest van dit hoofdstuk is daarvan een vertaling gemaakt naar optimale conflictbeheersing. Daarbij is de hierboven weergegeven indeling als uitgangspunt

<sup>3</sup> Muller 2009; Muller 2011.

genomen. Niet alle honderd aanbevelingen voor optimaal crisismanagement bleken ook direct van toepassing op conflictbeheersing maar de indeling in fasen en thema's helpt om de conflictbeheersing in (nationale en internationale) organisaties beter inhoud en vorm te geven.<sup>4</sup> Bij de vormgeving van de aanbevelingen voor optimale conflictbeheersing is tevens gebruikgemaakt van eerdere publicaties over beginselen van behoorlijke conflictbeslechting.<sup>5</sup>

Daarbij moet wel gezegd worden dat dé optimale conflictbeheersing natuurlijk niet bestaat en deze sterk afhankelijk is van de specifieke omstandigheden van het conflict en de conflictpartners. Maar wij menen dat deze aanbevelingen wel kunnen bijdragen aan een meer optimale conflictbeheersing. De aanbevelingen richten zich primair op het conflictbeheersingsproces door publieke en private organisaties waarbij zich conflicten voordoen zoals een dreigende overname, ordeverstoringen, gewapende conflicten, bezettingen en stakingen, protesten, conflicten tussen afdelingen, conflict met vakbonden etc. De focus van de aanbevelingen is gericht op de leidinggevendenden binnen de organisatie en in bredere zin ook op beleidsmakers.

#### A. Preventie van conflicten

*1. Draag zorg voor een cultuur en structuur waarin bewust wordt omgegaan met conflicten.*

In de organisatie dient men zich bewust te zijn van de conflicten die zich kunnen voordoen. Dat houdt in dat het mogelijk moet zijn onderliggende waarden, basisbehoeften te onderkennen en te kunnen poneren. Ook als dat tot spanningen leidt. Maar het is vooral wezenlijk een organisatiecultuur te realiseren waarin ruimte bestaat om conflicten te benoemen en bespreekbaar te maken. Dit betekent dat er een belangrijke rol voor leidinggevendenden is weggelegd om een dergelijke structuur en cultuur te realiseren die de betrokken partijen een veilige omgeving biedt om het bovenstaande te kunnen doen.

*2. Maak regelmatig een risico- en dreigingsanalyse voor de organisatie voor huidige en toekomstige conflicten.*

Een regelmatige risico- en dreigingsanalyse (bijvoorbeeld jaarlijks) maakt intern duidelijk met welk type conflicten de organisatie moet kunnen omgaan. Het gaat daarbij vooral om een analyse van de denkbare scenario's voor de organisatie. Een dergelijke analyse kan ook worden gemaakt voor bepaalde landen of regio's in

<sup>4</sup> De formulering van de aanbevelingen is gebaseerd op en geciteerd uit Muller 2011, niet steeds is expliciet aangegeven als van een citaat sprake is.

<sup>5</sup> Muller 2001.

de wereld, waar soms andere factoren de nadruk krijgen dan binnen een organisatie. Scenario's moeten zowel het conflict, de onderliggende basisbehoeften als de mogelijkheden voor coöperatie uitdenken. Een scenarioanalyse op het niveau van groepsconflicten zal zich ook rekenschap moeten afleggen van de 'grensregels'<sup>6</sup> die groepen zelf hebben ontwikkeld om zich tegen andere groepen ofwel de 'buitenwereld' af te zetten. Dergelijke grensregels, de manier waarop ze worden beleefd, impliciet of expliciet zijn vastgelegd en worden verscherpt, geven een goede indicatie voor de mate van risico die die bepaalde groep bereid is te nemen om de groepsidentiteit te verdedigen.

*3. Benoem de vitale belangen, processen, producten en personen en hun behoeftes in de organisatie.*

Elke organisatie kent vitale belangen, processen, producten en personen. Niet alles en iedereen is even belangrijk. Sommige belangen, processen, producten en personen zijn meer wezenlijk voor de organisatie dan andere. Vitaal betekent cruciaal voor het voortbestaan of het functioneren van de organisatie. Het is van belang dat in de voorbereiding op conflicten deze vitale belangen, processen, producten en personen benoemd worden en men inzicht heeft in de eigen kwetsbaarheden. Dit soort analyses kunnen ook op landelijk niveau worden gemaakt.

*4. Bezie hoe voorzienbare conflicten voorkomen kunnen worden.*

Veel conflicten kunnen worden voorkomen indien zij – nadat zij adequaat zijn geïdentificeerd – tijdig en verantwoord worden aangepakt. Daarvoor is het noodzakelijk regels en procedures te ontwikkelen voor zowel management als uitvoering die de conflicten daadwerkelijk voorkomen.

*5. Ontwikkel een early warning-systeem in de organisatie.*

Voor het management is steeds de vraag wanneer en op welke wijze informatie over conflicten zo snel mogelijk naar boven kan komen. Niet altijd bestaat bereidheid om fouten of problemen te melden, zeker niet als de organisatie gewend is zelf problemen op te lossen. Het is dan zaak om een early warning-systeem in te voeren waarbij zowel structureel als cultureel binnen de organisatie voorzieningen worden getroffen dat bij specifieke conflicten het management wordt geïnformeerd. Het is dan ook noodzakelijk te werken aan een vorm van blame-free reporting zodat er geen angst bestaat om fouten te melden. Dat betekent dat naast een adequate meldingsprocedure ook een cultuur moet bestaan waarin meldingen gedaan kunnen worden, zonder dat er defensief wordt gereageerd.

6 Zie het hoofdstuk van Demmers in deze bundel.

## B. Planning van conflictbeheersing

### 6. *Draag zorg voor een organisatie waarin anticipatie en veerkracht in balans zijn.*

Om tot een optimale voorbereiding op conflicten en conflictbeheersing te kunnen komen is het wezenlijk om binnen de organisatie een evenwicht te vinden tussen anticipatie en veerkracht. Anticipatie heeft betrekking op de mate waarin vooraf voorbereidingen worden getroffen door plannen, oefeningen en richtlijnen. Veerkracht heeft betrekking op de mogelijkheid om tijdens een conflict voldoende te kunnen improviseren om tot goede oplossingen te kunnen komen. Elke organisatie heeft een balans tussen anticipatie en veerkracht nodig. Alleen vertrouwen op anticipatie of alleen vertrouwen op aanwezige veerkracht is onvoldoende. Het is afhankelijk van de organisatie hoe de balans vorm moet krijgen. Sommige organisaties hebben veel operationele en strategische ervaring met veerkracht en improvisatie terwijl anderen meer aandacht besteden aan anticipatie.

### 7. *Ontwikkel maatscenario's voor denkbare conflicten.*

Op basis van de eerdergenoemde analyses moeten een aantal maatscenario's ontwikkeld worden voor de meest denkbare conflicten. De scenario's bestaan uit zowel de mogelijke gebeurtenissen en dreigingen voor de organisatie als uit handelingsalternatieven voor zowel management als uitvoering. In totaal dient een beperkt aantal maatscenario's te worden uitgewerkt gewoonlijk alleen ten behoeve van de meest denkbare conflicten, of voor conflicten met de grootste impact. Dit zal uiteraard afhangen van het niveau en de aard van het conflict, een particulier juridisch geschil is een ander probleem dan een dreigende burgeroorlog of sektarisch conflict. Grootschalige conflicten, van militaire aard, vergen maatscenario's die gebaseerd zijn op internationale overeenstemming, die een mate van legitimiteit genieten (bijvoorbeeld doordat ze door de VN, de NAVO, de EU zijn vastgelegd in verdragen).

### 8. *Ontwikkel een basisplan voor conflictbeheersing.*

Voor de structuur, organisatie en informatievoorziening bij conflicten dient een basisplan te worden ontwikkeld. Dit basisplan is geldig voor bijna elk type conflict. In dit basisplan is aangegeven wie waarover beslist op welk moment. Voor elk van de onderscheiden maatscenario's kunnen aanvullende en meer gedetailleerde plannen gemaakt worden. Van belang hierbij is wel dat het basisplan legitimiteit en draagvlak geniet, hoe groter het potentiële conflict, hoe breder het draagvlak moet zijn, wellicht tot op het niveau van internationale verdragen en afspraken.

9. *Bereid alle betrokkenen voldoende voor op hun rol in de conflictbeheersing.*

Formuleer de competenties van betrokkenen bij het conflictmanagement en zorg dat die bekend en geborgd zijn. Draag zorg voor een verantwoord opleidings- en oefenplan voor zowel strategische als operationele leidinggevend. Opleidingen, trainingen en oefeningen zijn wezenlijk voor de voorbereiding op optimale conflictbeheersing. Wijs een verantwoordelijke voor de organisatie van de conflictbeheersing aan. Om goed voorbereid te zijn is het tevens zaak kennis te hebben van wat er inhoudelijk en organisatorisch is gebeurd bij eerdere conflicten in de eigen organisatie of bij vergelijkbare conflicten. Ontwikkel een 'historische antenne' voor de (eigen) conflictgeschiedenis.

### C. Respons

10. *Ontwikkel een duidelijke structuur voor conflictbeheersing in de organisatie.*

Leg duidelijk en eenduidig de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen vast. Bewaak de proportionaliteit en subsidiariteit van de maatregelen. Bewaak zowel de kortetermijn- als de langetermijnconsequenties. Leg beslissingen vast, en zorg dat ze bekend zijn onder de betrokken actoren.

11. *Definieer regelmatig het conflict.*

Verschillende mensen zien eenzelfde conflict op verschillende manieren. De ervaring en achtergrond van mensen bepalen in hoge mate hoe zij een conflict ervaren en definiëren. Vaak denken individuen dat anderen eenzelfde situatie hetzelfde zien als zij terwijl er in de werkelijkheid grote verschillen kunnen bestaan. Aangezien deze verschillen tussen individuele mensen bestaan is het cruciaal dat in teamverband met enige regelmatig het conflict als geheel gedefinieerd en beschreven wordt. Ook hier spelen 'grensregels', groepsidentiteiten en de legitimiteit van de definiërende partijen een rol.

12. *Beschrijf en beoordeel de karakteristieken van de conflictpartners.*

Naast de beschrijving en analyse van het conflict is het noodzakelijk de karakteristieken van de conflictpartners te beschrijven en te analyseren. Wat zijn hun doelen, belangen en motieven? Wat is hun geschiedenis ten aanzien van dit conflict? Welke organisatorische, institutionele en persoonlijke belangen spelen een rol? Over welke macht en invloed beschikken de betrokken conflictpartners? Hebben ze medestanders of coalitiegenoten? Deze beschrijving en analyse kan uitgevoerd worden door de betrokken conflictpartners zelf of door een externe onderzoeker of commissie, zolang die partijen maar de benodigde legitimiteit en aanzien in de groep genieten die de tot acceptatie van de beschrijving of diagnose leiden.



13. *Kies een conflictbeheersingsprocedure en expliciteer de procedurenormen.*

De conflictpartijen moeten duidelijkheid krijgen over de normen die gelden in de conflictbeheersingsprocedure. Deze normen geven inhoud aan de procedure waarlangs tot een beslissing gekomen kan worden. De conflictpartners dienen mede op basis van de normen en op basis van de beschrijving en analyse van het conflict en de conflictpartners een keuze te maken voor een specifieke conflictbeheersingsprocedure. Dit kan op zichzelf weer tot controverses leiden of tot oneindige ‘talks-about-talks’ die vaak aan internationale onderhandelingen voorafgaan. In de conflictbeheersingsprocedure moet duidelijk zijn hoe tot besluitvorming over het conflict gekomen kan worden. Dit impliceert dat organisaties er zorg voor moeten dragen niet alleen aandacht te besteden aan de reguliere juridische conflictbeheersingsprocedures waarbij via advocaten en rechters tot een bindende uitspraak kan worden gekomen, maar dat organisaties ook voorzieningen moeten treffen om toegang te krijgen tot alternatieve vormen van conflictbeheersing.

14. *Bepaal de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de derde.*

Een cruciaal onderdeel van de meeste conflictbeslechtingprocedures is de rol van de onafhankelijke derde (rechter, bemiddelaar). Voor de beide conflictpartijen en de onafhankelijke derde moet duidelijk zijn wat de bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn. Als deze bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet zijn vastgelegd in wetten en/of regels dan dienen de conflictpartijen en de onafhankelijke derde dat in een overeenkomst vast te leggen. De onafhankelijke derde moet zich volledig bewust zijn van de rollen die hij in de verschillende fasen van de conflictbeslechting dient te spelen: aanbieder van oplossingen, onderwijzer, bruggenbouwer, bemiddelaar, rechter, dokter, getuige, scheidsrechter en vredesstichter. Idealiter heeft de onafhankelijke derde een ruime ervaring en opleiding om deze verschillende rollen op het juiste moment te kunnen spelen. Het is van belang dat deze door de strijdende partijen worden geaccepteerd. Op internationaal niveau wordt soms ook specifiek gezocht naar een partij die zogeheten ‘leverage’ bezit om de partijen te bewegen tot een oplossing te komen. Gewoonlijk gebeurt dit door overreding, maar soms kunnen ook dwangmiddelen, zoals sancties worden gehanteerd.

15. *Stel de termijnen voor de procedure en de besluitvorming vast.*

Tijd is een cruciale factor bij conflictbeslechting. Om tot een effectieve conflictbeslechting te komen is het verstandig vooraf vast te stellen welke termijnen voor de procedures, onderhandeling en de besluitvorming in acht worden genomen. Zonder de termijnen nu een bepalende rol in het realiseren van een oplossing te

laten zijn, is het goed de conflictpartijen een idee te geven omtrent de tijd en termijnen waarin tot een oplossing kan worden gekomen. In bepaalde gevallen kunnen deadlines echter ook riskant zijn, omdat onwillige partijen de procedure dan gewoon kunnen uitzitten. Daarbij moeten de partijen zich bewust zijn dat onderhandeling en besluitvorming bij conflicten vaak door elkaar heen lopen.

*16. Realiseer een arena voor onderhandeling.*

Om inhoudelijk te kunnen spreken over het conflict – al dan niet onder begeleiding van een onafhankelijke derde – is een onderhandelingsarena noodzakelijk. De betrokken conflictpartijen moeten in staat zijn hun onderlinge grieven over en weer te berde te brengen. Hoor en wederhoor is ook hier van cruciaal belang. De onderhandelingsarena biedt niet alleen de gelegenheid om te komen tot een bindende beslissing door een onafhankelijk derde, maar vooral ook om gezamenlijk tot een oplossing te komen die voor alle partijen aanvaardbaar is. In de arena voor de onderhandeling is een belangrijke rol weggelegd voor het bepalen van oplossingen en daarvoor noodzakelijke middelen. De onafhankelijke derde dient er idealiter zorg voor te dragen dat inhoudelijke suggesties van oplossingen naar voren worden gebracht en in overweging worden genomen. In deze fase van de conflictbeslechting zijn primair de theorieën over onderhandeling van toepassing. Zowel de conflictpartijen als de onafhankelijk derde moeten kennis hebben van deze onderhandelingstheorieën en -tactieken.

*17. Kom tot een beslissing en bewaak de uitvoering van de beslissing.*

Een conflictbeslechting moet leiden tot een expliciete beslissing. Een beslissing om later een beslissing te nemen is ook een beslissing. Een procedurele beslissing is ook een beslissing. Het verdient de voorkeur de conflictbeslechting pas te beëindigen als een inhoudelijke beslissing wordt bereikt die voor de betrokken conflictpartijen aanvaardbaar is of een bindende beslissing wordt genomen die door de betrokken conflictpartijen wordt geaccepteerd. De conflictbeslechting eindigt niet bij het nemen van de beslissing. Juist de interpretatie en uitvoering van de beslissing kunnen weer nieuwe geschillen opleveren. Er dient dan ook een voorziening te worden getroffen waarmee ook de uitvoering van de beslissing kan worden bewaakt en beoordeeld. Dat kan gebeuren door de betrokken conflictpartijen zelf. De conflictpartijen kunnen echter ook beslissen een externe actor de uitvoering van de beslissing te laten bewaken. De wijze waarop dit vorm krijgt, dient een integraal onderdeel te zijn van de conflictbeslechting. Op internationaal niveau worden hiervoor vaak monitoring missies ingesteld. In wezen zijn de traditionele VN-vredeshandhavingsmissies ook instrumenten om de partijen zich aan de (staakt-het-vuren)overeenkomst te laten houden.

18. *Draag zorg voor een duidelijk informatie- en communicatieproces.*

Maak heldere afspraken over de routing van informatie. Wie welke informatie krijgt op welk moment is van groot belang. Bepaal wie op welke criteria de informatie selecteert. Zorg ervoor dat de informatie helder beoordeeld en verspreid wordt. Maak een duidelijke scheiding tussen feiten en geruchten. Zorg dat de laatste de kop worden ingedrukt omdat ze het proces ernstig kunnen verstoren. Draag zorg voor voldoende interne voorlichting aan degenen die niet direct bij de conflictbeheersing betrokken zijn.

19. *Werk steeds volgens volgend besluitvormingsmodel: informatie verzamelen, informatie verifiëren, informatie beoordelen, advies opstellen, beslissen, uitvoeren en controleren.*

Om bij conflictbeheersing een werkbaar proces van informatievoorziening te hebben maken we een onderscheid tussen informatie verzamelen, informatie verifiëren, informatie beoordelen, advies opstellen, beslissen, uitvoeren en controleren. Duidelijk moet zijn wie informatie verzamelt en op welke wijze deze informatie wordt aangeleverd. Vervolgens dient de informatie geverifieerd te worden. Is het waar of niet? Is het een betrouwbare zender? Vervolgens dient de informatie beoordeeld te worden in relatie tot de andere beschikbare informatie en in relatie tot eerdere beslissingen. Hoe past de nieuwe informatie in het gehele plaatje? Hierop volgend dient een advies opgesteld te worden hoe zowel operationeel als strategisch omgegaan moet worden met deze informatie. De betrokken teams dienen vervolgens hierover een beslissing te nemen waarna de beslissingen dienen te worden uitgevoerd. Ten slotte dient gecontroleerd te worden of de beslissingen ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd en wat de effecten van deze beslissingen zijn. Dit leidt tot nieuwe informatie waarna de hiervoor beschreven cyclus weer in werking treedt.

20. *Bij conflictbeheersing moet veel aandacht worden besteed aan media en voorlichting.*

Beeldvorming is een cruciaal onderdeel van de conflictbeheersing. Het belang van een goede voorlichting aan de media kan niet genoeg benadrukt worden. Daarbij is het van belang te waken voor mediamanagement; de media kunnen en zullen zich niet laten managen door anderen. Organiseer daarom eenduidig de wijze waarop de mediavorlichting plaatsvindt. En organiseer ook eenduidig de wijze waarop interne voorlichting en de voorlichting aan burgers en klanten plaatsvinden. Draag zorg voor regelmatige informatie aan media, medewerkers en burgers en/of klanten. Draag zorg voor gekwalificeerde media- en voorlichtingsfunctionarissen en voor verantwoorde mediatraining van leidinggevenden. Ook hiervoor kunnen derde partijen worden ingeschakeld, 'rolmodellen' of andere bronnen van legitieme duidingsmacht. Ook moet worden gevolgd hoe de conflictpartijen media (waaronder de sociale media) gebruiken voor hun eigen vaak twijfelachtige doeleinden.

21. *Besteed regelmatig aandacht aan de psychologische aspecten van individuen en teams.*

Kenmerkend voor conflictbeheersing zijn de cruciale belangen die daarbij spelen. Niet iedereen is gewend te functioneren onder dergelijke omstandigheden. Het gaat daarbij niet alleen om de individuele psychologische processen maar ook om de psychologische groepsprocessen. Zeker bij meer langdurige conflicten is het zaak om hier regelmatig aandacht aan te besteden. Waak voor closure, groupthink en entrapment in de crisisbeheersingsorganisatie. Bewaak het stressniveau van betrokkenen. Waak voor zelfopgelegde tijdsdruk en ultimatum.

22. *Waak voor het versterken van vijandsbeelden en stereotypen.*

Bij conflicten waarbij sprake is van groepen personen of organisaties die in conflict met elkaar zijn, bestaat het risico dat te veel wordt gesproken en gedacht in vijandsbeelden en stereotypen. De ander is fout en moet verslagen worden, de val van de zogenaamde 'zero-sum-game'. Het risico bestaat dat crisisteamen zich dan afsluiten van informatie over de andere partij. Ook hier geldt dat het voor de leider en de deelnemers van het team van belang is te onderkennen dat deze patronen zich kunnen voordoen. Zaak is steeds een voldoende open houding aan te nemen ten opzichte van de andere partij zodat gezocht kan worden naar een oplossing van het conflict. Vijandsbeelden en stereotypen helpen meestal niet bij het formuleren van een specifieke oplossing, sterker nog, het zullen vaak de onderliggende oorzaken zijn van de strijd.

23. *Bezie in hoeverre het conflict een kans is.*

Conflicten zijn niet alleen negatief. Zij bieden soms ook een kans om bepaalde problemen snel op te lossen of eerder gewenste veranderingen te realiseren. In de acute fase van een conflict is het vaak moeilijk duidelijk te hebben welke kansen er voor de langere termijn daadwerkelijk zijn. Maar het is verstandig om vanaf het begin te bezien welke mogelijkheden in de nabije toekomst gerealiseerd kunnen worden op basis van dit conflict.

24. *Let op de symboliek in de conflictbeheersing.*

Niet alle maatregelen hoeven direct en daadwerkelijk effect te hebben tijdens de conflictbeheersing. Een deel van de maatregelen kan een symbolische waarde hebben om bijvoorbeeld het vertrouwen van de medewerkers of andere stakeholders te stimuleren. Daarbij dient wel steeds in de gaten gehouden te worden dat er enige relatie bestaat tussen de daadwerkelijke maatregelen en de symbolische maatregelen omdat anders de ongeloofwaardigheid te groot wordt.

25. *Bewaak de ethische aspecten van de conflictbeheersing.*

Bij conflictbeheersing gaat het om beslissingen waarbij grote belangen een rol spelen en cruciale afwegingen gemaakt moeten worden. Dergelijke beslissing leggen ethische dilemma's bloot. Besluitvormers moeten zich vergewissen van deze ethische dilemma's. Elke besluitvormer zal hier individueel een eigen afweging in maken mede afhankelijk van de eigen achtergrond en overtuiging. Het is goed om expliciet de ethische aspecten van cruciale beslissingen aan de orde te stellen. Ook in voorbereidingen en oefeningen dienen deze ethische aspecten van conflictbeheersing besproken te worden. Daarbij dient ruimte te bestaan voor ieders individuele afweging.

26. *Bewaak de beginselen van behoorlijke conflictbeheersing.*

### **Toegang**

Personen of organisaties die een conflict hebben, dienen toegang te hebben tot verschillende vormen en processen van conflictbeslechting. Dat kan conform artikel 6 EVRM een onafhankelijk rechter zijn, maar daarnaast dienen de partijen ook toegang te hebben – zowel organisatorisch als financieel – tot andere vormen van conflictbeslechting zoals arbitrage, bindend advies of bemiddeling. Deze toegang moet optimaal zijn en niet worden belemmerd door gebrek aan kennis, mogelijkheden en financiën. Organisaties van conflictbeslechting zijn verplicht maatregelen te treffen zodat eenieder toegang heeft tot de conflictbeslechting.

### **Redelijke termijn**

Conflictpartijen moeten erop kunnen rekenen dat het geschil binnen een redelijke termijn tot een bindende beslissing wordt gebracht. De conflictbeslechtigingsprocedure moet zodanig zijn ingericht dat binnen redelijke termijn tot een bindende beslissing gekomen kan worden, al dan niet in overeenstemming met de wensen van de betrokken partijen. Wat onder redelijke termijn moet worden verstaan, wordt primair afgesproken door de betrokken conflictpartijen. Soms geldt voor organisaties van conflictbeslechting een standaardtermijn.

### **Hoor en wederhoor**

De conflictpartijen moeten er in elke vorm van conflictbeslechting op kunnen rekenen dat hoor en wederhoor worden toegepast. Conflictpartijen moeten hun belangen kunnen verdedigen. Hoor en wederhoor hoeven niet per definitie in openbaarheid plaats te vinden. De conflictpartijen moeten echter wel de mogelijkheid hebben hun grieven kenbaar te maken en te kunnen reageren op reacties van de andere conflictpartij.

**Motivering**

De uitspraak, het advies of de beslissing moet gemotiveerd zijn in elke vorm van conflictbeslechting. De conflictpartijen hebben recht te weten op welke wijze de rechter, de arbitragerechter of de bemiddelaar tot zijn oordeel is gekomen. Deze motivering is van cruciaal belang voor de legitimiteit van de uiteindelijke beslissing. Een beslissing in een conflictbeslechtingsprocedure die niet wordt gemotiveerd kan arbitrair overkomen. De vorm van motivering is afhankelijk van de vorm van conflictbeslechting. In sommige gevallen dienen de eisen aan motivering nader te worden omschreven. In andere gevallen dienen de conflictpartijen overeen te komen op welke wijze de motivering moet plaatsvinden.

**Onafhankelijkheid derde**

De derde partij die gevraagd wordt een uitspraak te doen in een conflict moet onafhankelijk zijn in die zin dat hij geen betrokkene is bij het conflict en geen belangen heeft bij een van de betrokken conflictpartijen. De onafhankelijkheid en onpartijdigheid staan er garant voor dat de derde optimaal in staat is een uitspraak te doen die een hoge mate van legitimiteit voor de betrokken conflictpartijen met zich brengt. Op internationaal niveau ligt dit vaak genuanceerder en hebben vrijwel alle bemiddelaars (machtige staten, buurlanden of regionale organisaties) belangen of motieven met betrekking tot de uitkomst van het conflict.

**Kennis van de procedure**

De conflictpartijen dienen bij elke vorm van conflictbeslechting kennis te kunnen hebben van de procedure waarlangs tot een beslissing of uitspraak wordt gekomen. Deze procedure hoeft op zichzelf niet openbaar te zijn, maar moet wel kenbaar zijn voor de betrokken conflictpartijen. De conflictpartijen moeten tijdens de conflictbeslechtingsprocedure niet geconfronteerd worden met procedurele verrassingen in het proces.

**Bindende beslissing**

Het resultaat van de conflictbeslechting moet een bindende beslissing zijn. Een bindende beslissing impliceert dat zij voor een bepaalde periode geldt en afdwongen kan worden. Een bindende beslissing betekent niet per definitie dat materieel een oplossing voor het conflict moet worden gerealiseerd. Een bindende beslissing kan heel wel een processueel karakter hebben zoals het uitstellen van de beslissing of nadere processuele voorwaarden stellen aan de beslissing. Dit houdt tevens in dat er scenario's worden ontwikkeld voor de situatie waarin die beslissingen toch niet worden nageleefd of worden geschonden. In internationale conflicten zijn sancties niet altijd haalbaar of effectief (denk aan onderhandelen met terroristische organisaties). Toch moet er dan ook over voortgaande vormen van 'contracting' worden nagedacht.

#### D. Nafase

27. *Ontwikkel een plan en projectorganisatie voor de nafase van de het conflict.*

Het conflict is niet afgelopen nadat de acute responsfase is afgerond. Vooral voor strategische besluitvormers begint nu een geheel nieuwe fase van de conflictbeheersing. Om adequaat voorbereid te zijn op deze nafase is het van groot belang een specifiek nafaseplan te ontwikkelen. Daartoe is het noodzakelijk een verantwoordelijke binnen de organisatie aan te wijzen die dit verder vorm gaat geven. Tevens dient daarvoor een specifieke projectorganisatie in het leven geroepen te worden. Draag daarbij zorg voor permanente interne en externe communicatie.

28. *Organiseer en begeleid onderzoek en evaluatie en het afleggen van verantwoording.*

Na een substantieel conflict zal onderzoek en evaluatie volgen. Het is zaak dat intensief te organiseren en te begeleiden. Conflicten vragen om een verantwoording aan een volksvertegenwoordiging, internationale organisatie, of aan een Raad van Commissarissen of aandeelhouders. De wijze waarop de verantwoording plaats moet vinden dient een essentieel onderdeel te zijn van de organisatie van de nafase. Die verantwoording kan ook een zaak van publieke opinie en voorlichting zijn, zeker bij conflicten die via sociale media of andere kanalen grote groepen in de ban houden.

29. *Begeleid financiële en juridische afwikkeling.*

Conflicten kunnen geld kosten, en soms heel veel geld. Het is zaak om nagenoeg direct na het conflict afspraken te maken over de vergoeding van de gemaakte en nog te maken kosten. Hetzelfde kan gesteld worden ten aanzien van de juridische afwikkeling. Ook deze moet expliciet een plaats hebben in de projectorganisatie van de nafase. Organisaties kunnen na conflicten strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld. In alle gevallen gaat het om langdurige en complexe processen waar juridische ondersteuning meer dan noodzakelijk is. De aansprakelijkheid van de eigen organisatie is niet altijd even duidelijk. In overleg met juridische dienstverleners dient bepaald te worden wat de juridische positie van de organisatie is. Daarbij dient wel steeds een evenwicht gevonden te worden tussen het juridische standpunt over aansprakelijkheidstelling en de gewenste relatie met burgers en klanten. Deze zijn niet altijd evengoed verenigbaar.

30. *Draag zorg voor leereffecten en sluit conflict volwaardig en verantwoord af.*

Van conflicten kan geleerd worden. In de nafase is het verstandig ook de lessen uit het specifieke conflict nauwkeurig te formuleren. Het gaat daarbij niet alleen om het leren van gemaakte fouten maar ook van succesvolle en effectieve beslissingen. De leerpunten kunnen tot wijzigingen in de structuur, cultuur en functioneren van

zowel de organisatie als de crisisbeheersing aanleiding geven. Ook aan de nafase van een conflict komt een eind. Om tot een goede afsluiting van het conflict te kunnen komen is het noodzakelijk het conflict volwaardig en verantwoord af te sluiten.

#### 19.4 Afsluiting

Een conflict kan gewapend of ongewapend worden uitgevochten, soms een kans zijn, maar meestal de betrokken partijen langdurig beschadigen. Een van de grootste en blijvende uitdagingen bij het beheersbaar maken van conflicten, is de problematische strijd om de duiding. In burgeroorlog en gewapend conflict is de 'duidingsstrijd' – waar gaat het om, wie of wat is de boosdoener, hoe lopen de grenzen tussen partijen – minstens zo belangrijk als de uiteindelijke politieke of territoriale uitkomst van zo'n conflict. Maakt het uit waar de grenzen in Syrië of Irak uiteindelijk worden getrokken, als het conflict uiteindelijk geduid en vastgeschreven zal worden als een sektarisch conflict tussen soennieten en sjiïeten? Is de wortel van de wederzijdse uitsluiting dan niet nog verder ingegroeid in de bodem van het conflict? Hetzelfde geldt voor *mediation* op de werkvloer of in de thuissituatie. Wie heeft de duidingsmacht, wie bepaalt welke belangen er op het spel staan? In zo'n duidingsstrijd is de grootste winst te behalen bij tijdige identificatie van grens- en spelregels, het borgen van duiding en regels door verdragen of 'third parties' en het bestendigen van die afspraken in een bindend raamwerk van *compliance*, *contracting* of *compellence*. Met deze bundel, en de hierboven gemaakte opsomming van regels ter bevordering van conflictbeheersing, hebben we de duidingsstrijd proberen te ontrafelen. Conflicten, van welke soort en vorm dan ook, zijn nooit absoluut, ze zijn historisch gegroeid en vastgeschreven. Experts en wetenschappers kunnen eraan bijdragen dat de duidingsstrijd niet als zero-sum-game wordt vastgelegd, als een strijd waar het om winnaars en verliezers alleen gaat. Wetenschap en kennis van conflictbeheersing is de manier waarop conflict als kans, als interactie, en als een model kan worden aangeboden, zodat schijnbaar onverzoenlijke en absolute tegenstrijdigheden ontrafeld kunnen worden en wellicht zelfs kunnen co-existeren.



### Literatuurlijst

Muller, E.R., *Conflictbeslechting: Kruisbestuiving van rechtswetenschap en bestuurskunde*, Deventer: Kluwer 2001.

Muller, E.R., Aanbevelingen voor crisismanagement, in: E.R. Muller, U. Rosenthal, I. Helsloot, E.G. van Dijkman (red.), *Crisis: Studies over crisis en crisisbeheersing*, Deventer: Kluwer 2009, p. 953-990.

Muller, E.R., Crises in Nederland in perspectief, in: E.R. Muller (red.), *Crises in Nederland*, Deventer: Kluwer 2011, p.901-944.